

URZĄD MIEJSKI W NIDZICY

Wpłynęło 20 GRU 2012

podpis

zał. znak: 11621



080
KTI
[Signature]

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-29-08/2012

P/12/156

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/156 – Ustalanie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Piotr Wanic, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84321 z dnia 5 listopada 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nidzicy („Urząd”), 13-100 Nidzica, Pl. Wolności 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Szypulski, Burmistrz Nidzicy (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działania Urzędu w na rzecz ustalania i egzekwowania opłaty adiacenckiej, a także opłaty planistycznej².

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- uwzględnienie w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań z zakresu ustalania, poboru i windykacji opłat adiacenckich i opłat planistycznych,
- ustalenie przez organ stanowiący Gminy procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, w wysokościach zgodnych z określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³ oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴,
- prawidłowe ustalenie wysokości ww. opłat, które przyjmowano na podstawie wzrostu wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego oraz zgodnie ze stawką procentową ustaloną w uchwałach Rady Miejskiej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- niepodjęcia działań w celu ustalenia przesłanek do naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej zrealizowanych w ramach sześciu inwestycji, a także w związku z dokonanymi wszystkimi podziałami nieruchomości,
- niewszczęcia w dwóch przypadkach postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, a także opieszałego wydania dwóch decyzji ustalających tę opłatę,
- niepoinformowania Rady Miejskiej w 2011 r. o wydanych decyzjach ustalających opłaty planistyczne,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Jest to opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego („plan miejscowy” lub „m.p.z.p.”)

³ Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 647

- niezamieszczania we wszystkich decyzjach dotyczących opłaty planistycznej uzasadnienia prawnego, a także niepoinformowania (w trzech przypadkach) stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia,
- niewłaściwego prowadzenia działań windykacyjnych w odniesieniu do jednego dłużnika posiadającego zaległości z tytułu opłaty planistycznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno – prawne ustalania opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W obowiązujących w latach 2009-2012 (III kwartał) regulaminach organizacyjnych Urzędu zadania związane z ustalaniem oraz poborem opłaty adiacenckiej i planistycznej były przypisane trzem komórkom, tj. Wydziałom: Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa, Techniczno-Inwestycyjnemu oraz Finansowemu (w zakresie windykacji należności z tytułu tych opłat).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca jednak uwagę, że pracownikowi prowadzącemu sprawy związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, przypisano dopiero w trakcie kontroli NIK w jego zakresie czynności. Zadania natomiast związane z ustalaniem opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, określono osobie odpowiedzialnej w jej zakresie czynności dopiero w styczniu 2011 r., mimo że prowadziła ona te sprawy od marca 2009 r. Pracownikowi zaś prowadzącemu sprawy związane z ustalaniem opłaty planistycznej określono je w zakresach czynności w grudniu 2010 r.

Według wyjaśnień Sekretarza Miasta ustalenie z opóźnieniem w zakresach czynności pracowników obowiązków dotyczących prowadzenia postępowań w sprawie naliczenia opłat adiacenckich i planistycznych wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 4-7)

Opis stanu
faktycznego

1.2. W latach 2009-2012 (III kw.) na terenie Gminy Nidzica („Gmina”) zrealizowano sześć inwestycji infrastrukturalnych (jedną w 2009 r., trzy w 2010 r., dwie w 2011 r.) polegających na budowie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych o łącznej wartości 5.370,1 tys. zł. Środki na ich realizację pochodziły z budżetu Gminy w kwocie 3.512,3 tys. zł (65,4% ogółu kosztów inwestycji), RPO Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w kwocie 686,6 tys. zł (12,8%), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – 1.142,5 tys. zł (21,3%), zaś 28,7 tys. zł (0,5%) - z wkładu finansowego właściciela nieruchomości. W odniesieniu do pięciu ww. inwestycji o wartości 4.975,9 tys. zł, uzyskano już pozwolenie na ich użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 8-12)

Opis stanu
faktycznego

1.3. W latach 2009 – 2012 (III kw.), na wniosek właścicieli nieruchomości, dokonano na terenie Gminy 110 podziałów nieruchomości, w odniesieniu do których, w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, istniała możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 13-16)

Opis stanu
faktycznego

1.4. W Urzędzie nie ustalono pisemnych zasad postępowania z wypisami aktów notarialnych wpływającymi do Urzędu, jak również nie prowadzono odrębnej ewidencji wypisów tych aktów. Wpływające do Urzędu wypisy aktów były natomiast rejestrowane w książce korespondencji, a następnie przekazywane pracownikowi zajmującemu się ustalaniem opłaty planistycznej. Stwierdzono, że w latach 2009-2012 (III kwartał) odnotowano wpływ 32 wypisów aktów notarialnych zawierających umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”).

W Urzędzie nie ustalono też pisemnych procedur postępowania w zakresie ustalania opłaty adiacenckiej oraz planistycznej.

(dowód: akta kontroli str. 17-18 i 97)

Burmistrz Nidzicy wyjaśnił, że postępowanie z wypisami aktów notarialnych odbywało się na podstawie instrukcji kancelaryjnej oraz ogólnych zasad obiegu dokumentów w Urzędzie. Podał też, że rozważy wprowadzenie pisemnych zasad postępowania z wypisami aktów notarialnych oraz zasad postępowania w sprawach ustalania opłat adiacenckich i planistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 19-29)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjno-prawne Urzędu w zakresie ustalania i poboru opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Pomimo, że w latach 2009-2012 (III kwartał) nie wszystkim pracownikom przypisano w zakresach czynności zadania obejmujące ustalanie opłaty adiacenckiej oraz planistycznej, to były one w większości przypadków przez nich wykonywane. Aktualnie zadania te zostały przypisane pracownikom w ich zakresach czynności.

2. Ustalenie przez Radę Miejską w Nidzicy („Radę”) wysokości stawek opłaty adiacenckiej i opłaty planistycznej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009 – 2012 r. (III kw.) obowiązywała uchwała Rady z 31 stycznia 2009 r. w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, w której przyjęto stawkę tej opłaty w wysokości 30% różnicy pomiędzy wartością jaką miała nieruchomość przed i po podziale. Stawkę opłaty adiacenckiej związanej z budową urządzeń infrastruktury technicznej Rada ustaliła w wysokości 50%, uchwałą z 23 kwietnia 1998 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-44)

Opis stanu faktycznego

2.2. W latach 2004-2012 (III kw.) Rada uchwaliła osiem m.p.z.p., które były ogłoszone w stosownych dziennikach urzędowych województwa warmińsko-mazurskiego. Stwierdzono, że dla terenów przeznaczonych m.in. pod:

- zabudowę mieszkaniową, mieszkalno-usługową, usługową, a także pod obiekty sportowe i rekreacyjne, w sześciu planach (uchwalonych w latach 2006-2012) ustalono stawkę opłaty planistycznej w wysokości 30%, zaś w dwóch planach (z 2005 r.) dla terenów związanych m.in. z zabudową usługową nieuciążliwą oraz mieszkalno-usługową ustalono zerową stawkę tej opłaty,
- drogi wewnętrzne (o symbolu KDW), w dwóch planach (uchwalonych w 2006 i 2012 r.) ustalono stawki tej opłaty na poziomie 30%, a w dwóch innych (2008 r. i 2009 r.) – w wysokości 10%.

Inspektor ds. planowania przestrzennego w Urzędzie wyjaśniła, że różnice w określeniu stawek opłaty planistycznej dla tych samych terenów wynikały z różnego podejścia projektantów sporządzających projekty tych planów. Po otrzymaniu sporządzonych projektów planów nie dokonywano porównania zawartych w nich stawek z ustalonymi w innych uchwalonych już planach, w szczególności dla terenów dotyczących komunikacji. Ustalenie zaś w uchwalonym w 2005 r. m.p.z.p. zerowych stawek opłaty planistycznej dla terenów zabudowy usługowej nieuciążliwej spowodowane było faktem, że zmiana tego planu dotyczyła jedynie likwidacji projektowanego odcinka drogi wewnętrznej i przeznaczenia tego terenu pod zabudowę usługową. Nie ustalono ponadto w zmianie m.p.z.p. (uchwała z 15 września 2005 r.) stawek opłaty planistycznej dla terenów zabudowy mieszkalno-usługowej, ponieważ w poprzednio obowiązującym planie istniało takie same przeznaczenie tego terenu, a zmiana dotyczyła jedynie lokalizacji przepompowni ścieków.

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustalenie przez organ stanowiący Gminy procentowych stawek opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, które były

zgodne z określonymi w art. 98a ust. 1 i 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Wyceny wzrostu wartości nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009 – 2012 (III kw.) wykonanie wyceny wzrostu wartości nieruchomości Urząd zlecił rzeczoznawcom majątkowym tylko w odniesieniu do wszystkich postępowań, które zakończyły się wydaniem decyzji, a mianowicie:

- 12 postępowań prowadzonych w sprawie ustalenia opłaty planistycznej,
- dwóch postępowań w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Wyboru rzeczoznawców Urząd dokonał w oparciu o kierowanie corocznych zapytań do 3-8 podmiotów wykonujących usługi w tym zakresie.

Wartość zleconych wszystkich wycen nie przekraczała w danym roku kwoty 14.000 euro, a tym samym nie zachodziła konieczność stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵. Za wykonane w ww. okresie wyceny dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej zapłacono rzeczoznawcom ogółem 1.338 zł, a w przypadku opłaty planistycznej – 9.790 zł.

(dowód: akta kontroli str. 49-55)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt, że we wszystkich przypadkach poprzedzających wymierzenie opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej, wzrost wartości nieruchomości w związku z podziałem nieruchomości oraz sprzedażą nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami, ustalano wyłącznie na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych.

4. Prowadzenie postępowań w sprawach o ustalenie opłat adiacenckich i planistycznych

Opis stanu
faktycznego

4.1. Urząd nie wszczął postępowań mających na celu ustalenie opłaty adiacenckiej w związku z wybudowaniem i oddaniem do użytku w latach 2009-2012 (III kw.) urządzeń infrastruktury technicznej, zrealizowanych w ramach pięciu inwestycji o wartości 4.975,9 tys. zł.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, Urząd ustalił liczbę nieruchomości, leżących w zasięgu oddziaływania trzech inwestycji. I tak, w obrębie oddziaływania inwestycji pn.:

- „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Tatarach i w ul. Limanowskiego w Nidzicy – etap II” (oddano ją do użytku 4 stycznia 2010 r.), znajdowało się 15 nieruchomości,
- „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej na terenach przy ul. Olsztyńskiej w Nidzicy” (17 września 2010 r.) – pięć nieruchomości,
- „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej na terenach przy ul. Traugutta w Nidzicy – etap II” (29 listopada 2010 r.) – siedem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 56-59)

Kierownik Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa, niepodjęcie działań w celu naliczenia opłaty adiacenckiej w związku z realizacją inwestycji pn. „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Tatarach i w ul. Limanowskiego w Nidzicy – etap II” wyjaśnił m.in. tym, że 10 nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania tej inwestycji było niezabudowanych. Naliczenie w tej sytuacji opłaty mogłoby zniechęcić właścicieli nieruchomości do

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

inwestowania. W odniesieniu do pięciu pozostałych zabudowanych nieruchomości nie podjęto działań ponieważ uznano, że koszty związane z przygotowaniem operatów szacunkowych stanowiących podstawę do naliczenia tej opłaty mogłyby przewyższać ewentualne wpływy z tego tytułu. W najbliższym czasie wystąpimy do rzeczoznawcy majątkowego o określenie, czy nastąpił wzrost wartości tych nieruchomości w związku z realizacją tej inwestycji. Niepodjęcie działań w celu naliczenia opłaty adiacenckiej dla pozostałych czterech ukończonych inwestycji wyjaśnił natomiast tym, że Wydział Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa otrzymywał z Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego (odpowiedzialnego za realizowanie inwestycji) jedynie dokumenty OT, będące podstawą naliczenia amortyzacji przyjętych środków trwałych, np. sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Nie stanowiły one zatem dowodów świadczących o zakończeniu inwestycji, wobec tego nie podjęto działań w celu naliczenia opłat. Na początku grudnia 2012 r. zamierzamy zlecać systematycznie (w kolejności oddawania inwestycji do użytku) sporządzenie operatów szacunkowych w celu ustalenia wzrostu wartości nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 60-61)

Burmistrz Nidzicy wyjaśnił, że w odniesieniu do inwestycji „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Tatarach i w ul. Limanowskiego w Nidzicy – etap II” odstąpiono od naliczenia opłaty adiacenckiej z powodu „stworzenia warunków dla rozwoju miasta”. Tereny zlokalizowane w zasięgu oddziaływania inwestycji: „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej na terenach przy ul. Olsztyńskiej w Nidzicy”, „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej na terenach przy ul. Traugutta w Nidzicy – etap II” oraz „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej, deszczowej i wodociągowej przy ul. Leśnej w Nidzicy (2008-2011)”, przeznaczone są głównie pod działalność handlowo – usługową. Uzbrojenie tych terenów w sieć miało na celu przede wszystkim stworzenie warunków do inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Naliczenie opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowanej infrastruktury technicznej mogłoby zniechęcić potencjalnych inwestorów do ponoszenia nakładów. „Ważniejsze wydawały mi się korzyści długoterminowe w postaci wpływów podatkowych i tworzenia miejsc pracy niż obciążanie przedsiębiorców dodatkowymi opłatami”.

(dowód: akta kontroli str. 19-29)

Ustalone
nieprawidłowości

Niepodjęcie działań w celu ustalenia przesłanek do naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, gdyż nie dokonano wycen wzrostu wartości przykładowych nieruchomości zlokalizowanych w zasięgu oddziaływania inwestycji infrastrukturalnych, które są niezbędne do wszczęcia lub zaniechania procedury ustalającej opłatę adiacencką.

Opis stanu
faktycznego

4.2. W okresie 2009 r. – 30 września 2012 r. uprawomocniło się 110 decyzji dotyczących podziału nieruchomości, dokonanych na wniosek ich właścicieli. Zgodnie z postanowieniami art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, w związku z dokonanymi podziałami, istniała możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej. W okresie tym tylko w odniesieniu do dwóch podziałów, wydano decyzje ustalające opłatę adiacencką, a w pozostałych 108 przypadkach – nie podjęto w ogóle działań w celu ustalenia wzrostu wartości nieruchomości, co jest istotnym wymogiem do wymierzenia takiej opłaty.

W decyzjach ustalających opłatę adiacencką, do określenia jej wysokości przyjęto wzrost wartości nieruchomości określony przez rzeczoznawcę majątkowego oraz stawkę procentową ustaloną w uchwałach Rady Miejskiej. W decyzjach tych ustalono jednorazową płatność opłaty (nie wpłynęły wnioski właścicieli nieruchomości o rozłożenie opłat na raty).

(dowód: akta kontroli str. 13-16 i 69)

Inspektor ds. geodezji zasobów komunalnych, któremu 19 listopada 2012 r. przypisano zadania związane z ustalaniem opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, niewszczynanie postępowań w odniesieniu do 108 dokonanych podziałów nieruchomości, wyjaśnił tym, że był przekonany, że nie należało to do jego obowiązków. Podał też, że na swoim stanowisku pracy wykonuje czynności związane z nabywaniem nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne, a ze względu na fakt, że w wyniku dokonanych w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziałów nieruchomości, powstawały grunty przeznaczone pod drogi publiczne, które z mocy prawa stawały się własnością Gminy, naliczane były koszty odszkodowawcze z tego tytułu. Dlatego z uwagi na zamiar pomniejszenia wydatków Gminy z tytułu tych odszkodowań, tylko w dwóch przypadkach naliczono właścicielom tych nieruchomości opłaty adiacenckie. Podał również, że w związku z przypisaniem mu tego zadania do realizacji, dokona niezwłocznie analizy decyzji podziałowych w celu naliczenia opłat adiacenckich.

(dowód: akta kontroli str. 62)

Burmistrz Nidzicy wyjaśnił natomiast, że Wydział Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa zawsze prezentował stanowisko o niecelowym podejmowaniu działań formalno-prawnych w celu naliczenia opłat adiacenckich. Podał, że z informacji otrzymanych od byłego kierownika ww. wydziału wynikało, że ewentualne koszty postępowania, a szczególnie sporządzenie operatów szacunkowych przewyższą uzyskane dochody z tytułu naliczenia opłat adiacenckich. Tezę swoją kierownik opierał na analizie określającej zmiany wartości rynkowej gruntu na skutek podziału nieruchomości opracowanej w roku 2006 r. Burmistrz wskazał ponadto, że w jego ocenie podstawowym zadaniem gminy jest stworzenie warunków do jej rozwoju, tworzenie nowych miejsc pracy, budowanie lokali mieszkalnych, temu też miały służyć dokonywane podziały nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 19-29)

Urząd posiadał analizę sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego w lutym 2006 r. „określającą zmiany wartości rynkowej gruntu na skutek podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właścicieli w kontekście celowości podjęcia działań formalno-prawnych zmierzających do naliczania opłat adiacenckich obejmująca obszary położone w miejscowościach graniczących z terenami położonymi w granicach m. Nidzica”. Zapisano w niej m.in., że istotnym czynnikiem determinującym celowość podjęcia działań formalno-prawnych zmierzających do naliczenia opłat adiacenckich jest przeprowadzenie analizy rynku nieruchomości w kontekście wielkości powierzchni jako atrybutu mającego wpływ na cenę nieruchomości, kierując się zasadami:

- podział działki o niewielkiej powierzchni (do 0,3000 ha) na dwie działki o zbliżonej powierzchni nie powoduje znacznego wzrostu wartości nieruchomości i tym samym niecelowe jest podjęcie działań formalno-prawnych zmierzających do naliczenia tej opłaty,
- przy podziale działek o powierzchni 0,3000 ha – 0,5000 ha na kilka działek o powierzchni do 0,12000 ha należy spodziewać się uzasadnionego wzrostu wartości nieruchomości i tym samym podjęcie ww. działań jest uzasadnione i konieczne.

W ww. analizie nie odniesiono się do nieruchomości o powierzchni przekraczającej przed podziałem 0,5000 ha, a także nieruchomości o powierzchni do 0,3000 ha podzielonych na więcej niż dwie działki.

(dowód: akta kontroli str. 63-68)

Spośród 108 decyzji o podziale nieruchomości, wobec których Urząd nie podjął działań w celu ustalenia opłaty adiacenckiej, 24 podziały dotyczyły gruntów o powierzchni nieprzekraczającej 0,3000 ha, 26 – o powierzchni od 0,3000 do 0,5000 ha, zaś 58 o powierzchni większej niż 0,5000 ha.

Ustalono
nieprawidłowości

Niepodjęcie działań w celu ustalenia przesłanek do naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości. Stwierdzono, że według stanu na koniec listopada 2012 r., w odniesieniu do 19 decyzji o podziale nieruchomości, utracono już możliwość uzyskania ewentualnych dochodów z tytułu wymierzenia opłaty adiacenckiej. Decyzje te stały się bowiem ostateczne w okresie od 14 stycznia do 6 listopada 2009 r. Zgodnie natomiast z art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

(dowód: akta kontroli str. 13-16)

Opis stanu
faktycznego

4.3. W okresie 2009 r. – III kw. 2012 r. do Urzędu wpłynęły 32 wypisy aktów notarialnych zawierających umowy odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W 13 przypadkach podjęto czynności w sprawie ustalenia opłaty planistycznej (w terminie od 8 do 342 dni od wpływu wypisu), w wyniku których Burmistrz:

- w ośmiu sprawach wydał decyzje ustalające opłaty planistyczne na łączną kwotę 40,8 tys. zł, z czego wg stanu na 30 września 2012 r. uprawomocniło się siedem decyzji na kwotę 35,7 tys. zł),
- w pięciu sprawach umorzył postępowania z uwagi na brak wzrostu wartości nieruchomości, w tym jedną decyzję wydano po dniu 30 września 2012 r.

W odniesieniu do pozostałych 19 wypisów aktów notarialnych, nie wszczęto postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, tj.:

- W 17 przypadkach z powodu: braku zmiany przeznaczenia nieruchomości w stosunku do poprzednio obowiązującego planu miejscowego (11 spraw), nieustalenia w m.p.z.p. stawki opłaty planistycznej, co związane było z wejściem ich w życie w latach 1997-1999, tj. przed okresem obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (cztery sprawy), a także zbycia terenu o przeznaczeniu rolniczym i leśnym (zerowa stawka opłaty) oraz ustalenia opłaty planistycznej przy poprzednim zbyciu tej samej nieruchomości,
- W jednym przypadku, z uwagi na fakt, że pracownik odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z ustalaniem tej opłaty nie otrzymał wypisu aktu notarialnego (wpłynął do Urzędu w dniu 9 lutego 2011 r.). Według wyjaśnień tej osoby (inspektora ds. planowania przestrzennego), trafił on na inne stanowisko pracy (związane m.in. z wydawaniem decyzji dot. podziału nieruchomości). Osoba ta podała również, że sprawa ta najprawdopodobniej kwalifikuje się do podjęcia czynności związanych ze wszczęciem postępowania dotyczącego naliczenia opłaty planistycznej.
- W jednym przypadku, dotyczącym wypisu aktu notarialnego, który wpłynął do Urzędu w dniu 17 listopada 2010 r. uznano, że wartość nieruchomości w wyniku zmiany planu nie wzrosła z uwagi „na zurbanizowane przeznaczenie tych terenów”.
Burmistrz Nidzicy wyjaśnił, że w odniesieniu do tej nieruchomości, mając na uwadze fakt, że w poprzednim i obecnym planie nie zmieniło się przeznaczenie nieruchomości (teren przeznaczony pod inwestycje), brak było podstaw prawnych do naliczenia opłaty planistycznej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, nastąpiła jednak zmiana przeznaczenia ww. nieruchomości w m.p.z.p. uchwalonym w 2007 r. w odniesieniu do poprzednio obowiązującego planu, gdzie zgodnie z ustaleniami miejscowego planu uchwalonego w 1999 r. nieruchomość ta przeznaczona pod lokalizację przepompowni ścieków (symbol NOP), a w m.p.z.p. uchwalonym w 2007 r. teren ten zaś przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową wolnostojącą (MN). W tej sytuacji, istniała zatem przesłanka do wszczęcia

postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej w związku z odpłatnym zbyciem tej nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 19-29, 70-78 i 95-96)

Opis stanu
faktycznego

Spośród wszystkich ośmiu decyzji ustalających opłaty planistyczne:

- trzy wydano w 2010 r. na łączną kwotę 11.057 zł (należności te zostały uregulowane w pełnej wysokości w okresie od 4 kwietnia 2011 r. do 16 czerwca 2012 r.) wraz z odsetkami za zwłokę (184 zł),
- cztery wydano w 2011 r. i dotyczyły opłat na łączną kwotę 24.603 zł (w okresie od 8 lutego do 19 grudnia 2011 r. uregulowano należność wynikającą z trzech decyzji - 7.593 zł oraz odsetki w kwocie 296 zł, a do 14 listopada 2012 r. nie uregulowano kwoty 17.010 zł),
- jedną w 2012 r., dotyczącą opłaty w kwocie 5.179 zł, którą uregulowano 24 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 69 i 79)

Opis stanu
faktycznego

4.3.1. Spośród wszystkich ośmiu wydanych w latach 2009 – 2012 (III kw.) decyzji ustalających opłatę planistyczną oraz czterech umarzających postępowania w sprawie naliczenia opłaty: dwie wydane zostały w terminie od 54 do 59 dni od wpływu do Urzędu wypisu aktu notarialnego dotyczącego odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na obszarze objętych miejscowym planem, sześć w terminie od 61 do 90 dni, dwie – od 91 do 180 dni oraz po jednej w terminach 191 i 373 dni. Analiza wszystkich 12 postępowań wykazała, że czynności mające na celu ustalenie opłaty adiacenckiej (zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania lub zlecenie sporządzenia operatu szacunkowego) wszczęto w 10 sprawach w terminie od 8 do 25 dni od daty wpływu wypisu aktu notarialnego do Urzędu. W pozostałych dwóch sprawach działania te podjęto w terminie 152 i 342 dni.

Zgodnie natomiast z art. 37 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, burmistrz ustala opłatę planistyczną bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego.

Przyczyną ww. opóźnień, według wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z ustalaniem opłaty planistycznej, było nieotrzymanie przez nią wypisów tych aktów niezwłocznie po ich wpływie do Urzędu. Były kierownik Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa również w wyjaśnieniach podał, że nieprzekazanie pracownikowi odpowiedzialnemu za ustalenie opłaty planistycznej ww. wypisów aktów notarialnych wynikało najprawdopodobniej z faktu, że dokumenty te trafiły do innego wydziału w Urzędzie (np. do Finansowego, który otrzymywał znaczną liczbę takich wypisów). W jednym przypadku, po przeprowadzonym w Urzędzie audycie, ujawniono, że dokument ten nie został właściwie skierowany. W odniesieniu zaś do drugiego wypisu, nie pamiętał on, w jakich okolicznościach dokument ten wpłynął do Wydziału Gospodarki Mieniem Komunalnym i Rolnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 19-29, 46-48 i 80)

Ustalone
nieprawidłowości

Niewszczęcie w dwóch przypadkach postępowań w celu ustalenia opłaty planistycznej, a także opieszale wydanie dwóch decyzji ustalających tę opłatę.

Opis stanu
faktycznego

4.4. Realizacja obowiązku określonego w art. 37 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawia się następująco:

- na sesji Rady nie przedstawiono informacji o wydanych w 2010 r. trzech decyzjach ustalających opłaty planistyczne,
- informacja dotycząca ustalonych opłat w 2011 r. (cztery decyzje) przedstawiona została Radzie w dniu 29 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 72-73 i 81)

Burmistrz Nidzicy wyjaśnił, że nie przedłożył Radzie informacji o ww. wydanych decyzjach w 2010 r., ponieważ „sprawa ta umknęła mojej uwadze”.

(dowód: akta kontroli str. 19-29)

Opis stanu
faktycznego

4.5. Przeprowadzona w toku kontroli analiza 12 wszystkich decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej oraz 2 decyzji ustalających opłatę adiacencką z tytułu podziału nieruchomości wykazała, że:

- w 13 przypadkach przed wydaniem decyzji powiadomiono strony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia opłat, w jednej natomiast sprawie brakowało udokumentowania o tym fakcie,
- w trzech postępowaniach nie powiadomiono stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy (art. 36 Kpa),
- wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane postanowieniami art. 107 Kpa, tj. oznaczenie organu i stron postępowania, datę wydania decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne, pouczenie o możliwości odwołania oraz podpis wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska,
- we wszystkich 12 decyzjach dotyczących opłaty planistycznej nie podano uzasadnienia prawnego, poprzez wskazanie, stosownie do art. 107 § 3 ww. ustawy, wyjaśnień podstawy prawnej decyzji,

(dowód: akta kontroli str. 82)

Przyczyną niezawiadomienia strony o wszczęciu z urzędu postępowania, według wyjaśnień inspektora ds. planowania przestrzennego, było przeoczenie. Brak możliwości precyzyjnego określenia terminu zakończenia postępowania z powodu wniesienia odwołań w dwóch postępowaniach, a także przedłużające się w jednej sprawie czynności w celu sporządzenia operatu szacunkowego, były przyczynami niepowiadomienia stron (w trzech postępowaniach) o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa.

Burmistrz Nidzicy w wyjaśnieniach podał natomiast, że po dokonanej analizie (w uzgodnieniu z radcą prawnym) zobowiązał odpowiedzialnych pracowników do obowiązkowego przedstawiania w wydawanych decyzjach uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zdecydowały o jej treści.

(dowód: akta kontroli str. 19-29 i 83)

Ustalone
nieprawidłowości

Niezamieszczenie uzasadnienia prawnego we wszystkich decyzjach dotyczących opłaty planistycznej, a także niepowiadomienie stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

Opis stanu
faktycznego

4.6. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2012 r. właściciele nieruchomości wnieśli do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie („SKO”) odwołania od dwóch decyzji ustalających opłaty planistyczne. Analiza tych odwołań wykazała, że:

- W jednym przypadku skarżący podnieśli kwestię niewłaściwie sporządzonego operatu szacunkowego w zakresie m.in. oszacowanego wzrostu cen nieruchomości przed i po uchwaleniu m.p.z.p., z uwagi na błędnie przyjętą metodę wyceny nieruchomości, a także przyjęcie niewłaściwych nieruchomości porównawczych. Powodem zaś drugiego odwołania był brak możliwości zabudowy nieruchomości domem, z uwagi na wymiary działki, co powodowało „brak zgody” na naliczenie takiej opłaty.
- W ww. przypadkach SKO uchyliło decyzje Burmistrza i skierowało sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przyczynami uchylecia decyzji były zastrzeżenia do sporządzonych operatów szacunkowych, m.in. z uwagi na: brak określenia w nich, czy działki przyjęte do porównań spełniają cechy nieruchomości podobnej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, brak

uzasadnienia przyjęcia wysokości współczynnika korygującego wartość nieruchomości oraz niewłaściwe określenie sposobu wykorzystywania i przeznaczenia nieruchomości.

- W wyniku ponownego rozpatrzenia, Burmistrz Nidzicy, po sporządzeniu nowych operatów szacunkowych nieruchomości, wydał decyzje ustalające opłaty planistyczne, do których nie wniesiono ponownych odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 84)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Urząd postępowań w sprawach związanych z ustaleniem opłat adiacenckich i planistycznych.

5. Działania podejmowane w celu ściągальności wymierzonych należności z opłat adiacenckich i planistycznych

Opis stanu faktycznego

5.1. W budżecie Gminy dochody z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych ewidencjonowano w dziale 756, rozdziale 75618, § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”.

W latach 2011-2012 w pełni został wykonany plan dochodów Gminy z tytułu opłat adiacenckich, tj. uzyskano 9.813 zł w 2011 r. oraz 7.343 zł za trzy kwartały 2012 r.

Wykonanie natomiast planu dochodów z tytułu opłat planistycznych wyniosło: 4.830 zł w 2010 r. (100% planu), 13.420 zł w 2011 r. (43,5%) oraz 400 zł za III kw. 2012 r. (2,3% planu rocznego).

(dowód: akta kontroli str. 85)

Opis stanu faktycznego

W okresie 2009 r. – III kw. 2012 r. w Urzędzie nie ustalono pisemnych procedur postępowania w zakresie prowadzenia windykacji należności niepodatkowych (w tym m.in. z tytułu opłat).

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że nie ustalono zasad windykacji należności niepodatkowych z przeoczenia, a z uwagi na małą liczbę prowadzonych postępowań w zakresie należności publicznoprawnych, skupiono się jedynie na opracowaniu zasad poboru podatków i opłat dla organu podatkowego.

Należy jednak podkreślić, że jeszcze w trakcie kontroli NIK ustalono procedurę windykacji należności niepodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-42)

Opis stanu faktycznego

5.2. Właściciele nieruchomości należycie regulowali swoje zobowiązania wobec Gminy z tytułu wymierzonej im opłaty adiacenckiej. Stwierdzono bowiem, że według stanu na koniec września 2012 r. z przypisanej dwoma prawomocnymi decyzjami ustalającymi tę opłatę należności wynoszącej łącznie 17.156 zł, uregulowana została kwota w pełnej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 86)

Właściciele nieruchomości, którym w latach 2009-2012 (III kwartały) wymierzono opłaty planistyczne na łączną kwotę 35.660 zł (siedem decyzji ostatecznych), do końca września 2012 r. uregulowali należności w wysokości 18.650 zł (52,2%). Pozostała kwota 17.010 zł dotyczyła jednego dłużnika, któremu decyzją z 28 lutego 2011 r. wymierzono należność z tego tytułu (decyzja stała się ostateczna 13 kwietnia 2011 r.).

Do tego dłużnika, w terminie 110 dni od daty płatności należności Urząd wysłał wezwanie do zapłaty (16 sierpnia 2011 r.), a następnie trzy upomnienia, tj. 18 listopada 2011 r. (94 dni po wysłaniu wezwania), 28 marca 2012 r. (131 dni po wysłaniu poprzedniego upomnienia) oraz 7 listopada 2012 r. (224 dni).

(dowód: akta kontroli str. 87-92)

Ustalono
nieprawidłowości

Postępowanie Urzędu wobec tego dłużnika było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶. Z § 3 pkt 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia, a po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wystawia tytuł wykonawczy (§ 5 pkt 1).

Przyczyną wystawienia wezwania do zapłaty, zamiast upomnienia, według wyjaśnień byłego podinspektora ds. księgowości podatkowej i niepodatkowej, był fakt, że zajmowała się ona egzekwowaniem należności cywilnoprawnych (w których wystawiane były wezwania do zapłaty), a zaległość z tytułu opłaty planistycznej była pierwszą tego typu sprawą w Urzędzie. Wystawienie tego dokumentu po upływie ponad trzech miesięcy od daty płatności należności spowodowane było znaczną liczbą prowadzonych w tym okresie spraw podlegających postępowaniom windykacyjnym dotyczącym należności cywilnoprawnych. Niewystawienie zaś tytułu wykonawczego w odniesieniu do tej należności, według wyjaśnień pracownika zatrudnionego aktualnie na stanowisku podinspektora ds. księgowości podatkowej i niepodatkowej, spowodowane było błędnie wystawionym upomnieniem z 28 marca 2012 r., w którym wskazano, oprócz kwoty należności głównej, również odsetki za zwłokę. Z uwagi na pozyskanie informacji, że w upomnieniu takim nie należy wskazywać odsetek, 7 listopada 2012 r. wystawiono kolejne upomnienie, które do 27 listopada 2012 r. nie zostało przed dłużnika podjęte, dlatego też nie prowadzono innych działań w celu wyegzekwowania należności.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia podejmowane przez Urząd działania w celu wyegzekwowania zaległej należności z tytułu opłaty planistycznej. W działaniach tych naruszono bowiem postanowienia ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnioskuje o:

- 1) wydawanie decyzji ustalających opłatę planistyczną bez zbędnej zwłoki,
- 2) podjęcie działań w celu wyegzekwowania zaległości w kwocie 17,0 tys. zł wynikającej z decyzji ustalającej opłatę planistyczną,
- 3) dokonywanie wyceny wzrostu wartości przykładowych nieruchomości, w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej, a także z podziałem nieruchomości, będącej podstawą do ewentualnego naliczenia i pobrania opłaty adiacenckiej,
- 4) rozważenie wprowadzenia w Urzędzie wewnętrznych regulacji w zakresie obiegu wypisów aktów notarialnych,
- 5) zamieszczanie w decyzjach ustalających opłaty planistyczne uzasadnienia prawnego, a także informowanie stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.

⁶ Dz. U. Nr 137, p[oz. 1541 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 19 grudnia 2012 r.

Kontroler
Piotr Wanic
główny specjalista kontroli państwowej

Piotr Wanic

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Antoni Stupiński

Antoni Stupiński
.....
Podpis